Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 145

Wijziging van de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt in verband met het doorberekenen van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak aan de beroepsgroepen (Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 juni 2016

1. Inleiding

Graag zeg ik de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie dank voor het uitbrengen van het voorlopig verslag. Ik heb hier met belangstelling kennis van genomen. Er zijn vragen gesteld en opmerkingen gemaakt door de leden van de fracties van CDA, D66, SP en PvdA. Uit deze vragen en opmerkingen blijkt dat bij deze fracties nog twijfel leeft over de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van de doorberekening van de kosten van toezicht en tuchtrechtrechtspraak aan de juridische beroepsgroepen. Er zijn onder meer vragen gesteld over de introductie van het profijtbeginsel, het algemeen belang dat wordt gediend met toezicht en tuchtrecht en de relatie met de bekostiging van toezicht op en tuchtrecht van diverse andere beroepsgroepen met een maatschappelijke betekenis. Ik ga hieronder in op de afzonderlijke vragen van de fracties en houd daarbij de volgorde van de vragen in het voorlopig verslag aan, tenzij inhoudelijke samenhang aanleiding gaf om vragen gecombineerd te beantwoorden. Ik vertrouw erop met de beantwoording de geconstateerde twijfel weg te kunnen nemen.

2. Noodzaak en wenselijkheid doorbelasting kosten toezicht en inzet van de leden van de rechterlijke macht in de tuchtrechtspraak

Allereerst wordt hieronder, in antwoord op de vragen van de leden van de fracties van SP, PvdA en D66 over de noodzaak en wenselijkheid van de doorbelasting van de kosten van toezicht, uiteengezet waarom de kosten van het toezicht door het Bureau Financieel Toezicht (BFT) op notarissen en gerechtsdeurwaarders worden doorberekend aan deze beroepsgroepen.

In het kader van het Regeerakkoord Rutte I zijn keuzes gemaakt die de druk op de overheidsfinanciën moesten verminderen. De financiële situatie van het Rijk bracht (en brengt) de noodzaak met zich kritisch te kijken naar overheidsuitgaven en daarbij te bezien of het in alle gevallen

kst-34145-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

nog steeds logisch is bepaalde kosten (volledig) vanuit de algemene middelen te dekken. In dat kader is in de financiële bijlage van het gedoogakkoord VVD-CDA-PVV de keuze gemaakt om de kosten die zijn gemoeid met het toezicht op en het tuchtrecht voor de juridische beroepen neer te leggen bij de beroepsorganisaties. Het rapport Maat houden 2014 heeft het kader gevormd om de keuze tot doorberekening en de uitwerking daarvan in dit wetsvoorstel nader te onderbouwen. Dit rapport geeft aan dat kosten van toezicht kunnen worden doorberekend als sprake is van het profijtbeginsel en/of het beginsel «veroorzaker betaalt» en er wordt voldaan aan een vijftal randvoorwaarden. Op het profijtbeginsel, het beginsel «veroorzaker betaalt» en de bedoelde randvoorwaarden wordt hieronder ingegaan.

2.1 Profijtbeginsel

Hoewel toezicht en tuchtrecht ook een algemeen belang dienen, zijn beide primair in het belang van de beroepsgroepen van advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen. Toezicht en tuchtrecht dragen bij aan de kwaliteit en integriteit van deze beroepsgroepen, welke noodzakelijk zijn om hun bijzondere wettelijke positie te rechtvaardigen en het maatschappelijk draagvlak voor die positie te waarborgen. Toezicht en tuchtrecht vergroten het vertrouwen van klanten in de dienstverlening door de onderscheiden beroepsgroepen en versterken bovendien hun marktpositie en imago ten opzichte van de concurrentie, waardoor het aantrekkelijker wordt om bepaalde diensten (ook buiten het wettelijk domeinmonopolie) af te nemen. Als voorbeeld van dat laatste kan dienen de door gerechtsdeurwaarders, maar ook door advocaten, aangeboden incassodiensten. Vele opdrachtgevers weten mede hierom de weg naar deze dienstverleners, in plaats van naar de niet door de overheid gereguleerde incassobranche, te vinden. De bijzondere wettelijke positie stelt de gereguleerde beroepsgroepen dus in staat zich gunstig te afficheren ten opzichte van andere aanbieders van juridische diensten.

2.2 «Veroorzaker betaalt» beginsel

Naast het profijtbeginsel kan er op basis van het beginsel «veroorzaker betaalt» een grond voor doorberekening bestaan. Dat is het geval als er sprake is van risicovol gedrag en/of de aard van de activiteiten van de sector de overheid noodzaakt tot meer dan regulier toezicht. Van dat laatste is naar het oordeel van de regering bij de juridische beroepen sprake. Mede gelet op hun domeinmonopolie, moeten afnemers van de diensten van deze groepen beroepsbeoefenaren geheel kunnen vertrouwen op hun kwaliteit en integriteit. Doordat aan deze juridische beroepen exclusieve bevoegdheden (tot aan – in geval van de gerechtsdeurwaarders – toepassing van politiedwang toe) en privileges zijn toegekend, die – in het geval van advocaten en notarissen – ertoe kunnen strekken zaken te onttrekken aan waarheidsvinding (beroep op het verschoningsrecht), is streng toezicht van essentieel belang. Bij onvoldoende functioneren kan de rechtspositie van cliënten van deze beroepsbeoefenaren (ernstig) in gevaar komen of komt de rechtszekerheid in het geding. Nu de noodzaak om specifiek toezicht en tuchtrecht voor deze beroepen te organiseren voortvloeit uit de aard van hun dienstverrichtingen, is het ook gerechtvaardigd de kosten hiervan door henzelf te laten dragen.

Door de kosten voor het toezicht aan de notarissen en gerechtsdeurwaarders door te berekenen – de advocatuur betaalt het toezicht al zelf – ontstaat bovendien een prikkel voor de beroepsgroepen zelf om deze kosten zo laag mogelijk te houden door bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en de risico's op overtredingen van de wet-

en regelgeving waaraan de beroepsgroepen dienen te voldoen te verlagen. De beroepsgroepen krijgen op die manier een nog groter belang om te zorgen voor goede (initiële en permanente) opleidingen, kwaliteitstoetsen te ontwikkelen en toe te passen, elkaar aan te spreken op ongewenst gedrag en toe te zien op de naleving van beroepsregels.

2.3 Randvoorwaarden voor doorberekening

Het bovengenoemde profijtbeginsel en het beginsel «veroorzaker betaalt» kunnen zoals gezegd volgens het rapport Maat houden 2014 een grondslag vormen om kosten van toezicht door te berekenen. Daarbij dient aan de volgende randvoorwaarden te worden voldaan:

– Doorberekening van de kosten mag niet leiden tot strijd met de beginselen van goed toezicht

Toezicht moet onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend zijn.[1] Het integrale toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders is belegd bij het BFT, een zelfstandig bestuursorgaan dat onafhankelijk toezicht houdt op de naleving van bepalingen uit de Wet op het notarisambt (Wna) en de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw). Het BFT hanteert daarbij een op risicoanalyse gebaseerd toezichtsmodel. Om effectief en efficiënt toezicht te kunnen uitoefenen acht het BFT samenwerking met ketenpartners en stakeholders van groot belang ter bevordering van normconform gedrag van de onder toezicht staande beroepsboefenaren. Hierbij geldt voor het toezicht: «Terughoudend waar het kan, doortastend waar het moet.» (Bron BFT: Jaarverslag 2014). In deze door het BFT gehanteerde uitgangspunten verandert met de doorberekening van de kosten van toezicht niets. Integendeel, voor de beroepsorganisaties wordt het des te belangrijker om samen met het BFT te komen tot een zo efficiënt mogelijk toezicht.

– De baten van de doorberekening wegen op tegen de lasten

In het onderhavige wetsvoorstel is er geen sprake van dat de kosten van instandhouding van een stelsel van doorberekening (bijvoorbeeld administratiekosten) niet opwegen tegen de opbrengsten. De uitvoeringskosten van de in dit wetsvoorstel voorziene doorberekening zijn gering. De Minister van Veiligheid en Justitie draagt in geval van de notarissen en gerechtsdeurwaarders de kosten van de toezichthouder. Dat is niet anders dan nu al gebeurt. De Minister verhaalt vervolgens de kosten op basis van deze wet op de onderscheiden beroepsorganisaties, die op hun beurt op basis van de toepasselijke beroepswetten deze kosten over de leden kunnen omslaan. Deze gekozen financieringssystematiek doet recht aan de positie van de beroepsorganisaties in ons bestel. In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie en D66-fractie of de regering meent dat het toezicht door het BFT door de overheid of door de Koninklijke Notariële beroepsorganisatie (KNB) moet worden gefinancierd en op grond waarvan, merk ik dan ook op dat beroepsorganisaties als de KNB, evenals de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), hoewel geen onderdeel van de centrale overheid, een publiekrechtelijke taak hebben. De middelen van deze organisaties komen, voor het overgrote deel, uit de bijdragen van hun leden. Omdat de beroepsgroepen zijn georganiseerd in een publiekrechtelijke beroepsorganisatie, waaraan reeds een registratie als lid is gekoppeld en al sprake is van een jaarlijkse bijdrage (heffing), zijn de uitvoeringskosten laag. Het is aan de beroepsorganisaties om een

[1] Kaderstellendeh visie op toezicht «minder last, meer effect, Zes principes van goed toezicht» (Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15, bijlage p. 3)

redelijke verdeelsleutel vast te stellen, zoals nu ook geldt ten aanzien van de jaarlijkse bijdrage van de leden. Of anderszins – bijvoorbeeld door een hieronder besproken garantiefonds – in de kosten van het toezicht en tuchtrecht te voorzien.

– De doorberekening leidt niet tot onaanvaardbare gevolgen voor het bedrijfsleven

De volledige doorberekening van de kosten van toezicht en tuchtrecht aan notarissen en gerechtsdeurwaarders en de doorberekening van de kosten van het tuchtrecht aan advocaten is niet disproportioneel. Dit ook in antwoord op de vraag van de leden van de fracties van SP en D66 om te reageren op de stellingname in deze door de beroepsorganisaties.

Per 1 januari 2016 had de KNB in totaal 3.105 leden, onderverdeeld in 1.753 kandidaat-notarissen, 66 toegevoegd notarissen en 1.286 notarissen. De kosten voor het toezicht bedragen € 3,0 miljoen en voor tuchtrecht € 1,7 miljoen, onderverdeeld in € 1,3 miljoen voor eerste aanleg en € 0,4 miljoen voor hoger beroep. Per lid is dan sprake van een kostenverhoging van ca. € 1.514. Het is aan (de leden van) de KNB om een redelijk omslagstelsel voor de doorberekende kosten vast te stellen. Indien er bijvoorbeeld voor gekozen wordt de kosten niet ook bij de kandidaat- en toegevoegd-notarissen neer te leggen, maar uitsluitend door de notarissen te laten dragen, voor wiens rekening en risico de notarisonderneming gedreven wordt, zullen de kosten gemiddeld op ca. € 3.655 per notaris uitkomen.

De KBvG telde per 1 januari 2016 865 leden, onderverdeeld in 471 toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders, 31 stagiaires, 1 waarnemend gerechtsdeurwaarder en 362 gerechtsdeurwaarders. Ten aanzien van de gerechtsdeurwaarders bedragen de kosten voor het toezicht € 0,9 miljoen en voor het tuchtrecht € 0,5 miljoen, onderverdeeld in € 0,4 miljoen voor eerste aanleg en € 0,1 miljoen voor hoger beroep. Per lid komt dat neer op een bedrag van ca. € 1.618. Indien ook deze beroepsgroep overweegt de kosten uitsluitend bij de gerechtsdeurwaarders in rekening te brengen, komt dat gemiddeld neer op een bedrag van ca. € 3.867 per gerechtsdeurwaarder. De leden van de CDA-fractie geven aan dat dit tot een wat hen betreft tot disproportionele lastenstijging leidt ten opzicht van het bedrag van € 3.943, wat gerechtsdeurwaarders/ondernemers op basis van de jaarcijfers 2011 als ledenbijdrage aan de KBvG betaalden.

De regering erkent dat voor gerechtsdeurwaarders en ook notarissen ten opzichte van wat er nu als ledenbijdrage wordt betaald, sprake is van een aanzienlijke lastenstijging. In dit verband zij echter opgemerkt dat (de leden van) de beroepsorganisaties zelf de verdeling van de lasten over de leden kunnen bepalen en daarmee een onevenredige belasting van individuele leden kunnen voorkomen. Daarbij kunnen de beroepsbeoefenaren in de praktijk de kosten van het toezicht en tuchtrecht doorbelasten aan de opdrachtgevers van zowel de ambtelijke als de niet-ambtelijke diensten. Als gevolg van de doorberekening in de kostprijs van de dienstverlening zal deze fractioneel stijgen.

De regering merkt nog op dat de kosten van toezicht, zoals ook een deel van de kosten voor het tuchtrecht, door de advocatuur reeds zelf worden gedragen. Er zijn geen signalen dat dit voor de advocatuur tot onaanvaardbare gevolgen heeft geleid. De extra kosten als gevolge van de doorberekening van de volledige kosten voor het tuchtrecht bedragen na invoering van deze wet ca. € 70 per advocaat per jaar.

– Onafhankelijkheid van het toezicht is voldoende gewaarborgd

De onafhankelijkheid van de toezichthouder komt met dit wetsvoorstel niet in het geding. Het BFT is en blijft een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat is belast met het integrale toezicht op de notarissen en (na inwerkingtreding van de wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet per 1 juli 2016) gerechtsdeurwaarders. In de taakuitoefening van het BFT verandert deze wet niets. Ook in de financierings- en verantwoordingsrelatie verandert niets. Het BFT dient de begroting in en legt verantwoording af aan de Staat en is, net als andere ZBO's/toezichthouders, opgenomen in de Rijksbegroting. Het enige dat verandert is dat de Staat de kosten vervolgens ten laste van de onderscheiden beroepsorganisaties brengt. De beroepsorganisaties worden gehoord alvorens de Staat de budgetten voor de toezichthouder vaststelt, teneinde te bewaken dat de kosten van het toezicht niet onredelijk hoog zijn. De toezichthouder wordt door invoering van dit wetsvoorstel niet afhankelijk van de onder toezicht gestelden. Om dezelfde reden is de regering van mening dat ook de onafhankelijkheid van het tuchtrecht niet in gevaar komt. Dit in antwoord op daartoe strekkende vragen van de leden van de fracties van SP en D66.

– Voldoende rekening houden met het beleid van andere toezichthouders

Het BFT is integraal toezichthouder, dus van beleid van andere toezichthouders waar de beroepsgroepen mee te maken hebben is geen sprake. Wel is het voor de beroepsbeoefenaren van groot belang dat er goed wordt samengewerkt tussen de beroepsorganisaties en het BFT, zodat het kwaliteitsbeleid van de beroepsorganisaties goed aansluit op het toezichtsbeleid van het BFT.

– Een prikkel tot kostenbeheersing

Zonder af te doen aan de kwaliteit van het toezicht is het in belang van de beroepsbeoefenaren dat het toezicht zo efficiënt mogelijk plaatsvindt. De Minister van Veiligheid en Justitie ziet er – onder meer door de beroepsgroepen daarover te horen – in de budgetteringssystematiek op toe dat de kosten van toezicht niet ongebreideld groeien.

2.4 De verantwoordelijkheid van de Staat en onafhankelijkheid van tuchtrechtspraak

De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen naar het regeringsbeleid ten aanzien van de financiering van tuchtrechtspraak in het algemeen. De leden van de SP-fractie en D66-fractie vragen of rechtspraak en financiering van de leden van de rechterlijke macht niet bij uitstek een overheidstaak zouden moeten zijn. Ook willen deze leden weten in hoeverre er een risico is dat de onafhankelijkheid van de rechters, belast met de tuchtrechtspraak, onder druk komt te staan indien de tuchtrechtspraak volledig door de beroepsgroepen zal worden bekostigd. Op deze vragen antwoord ik als volgt.

In het kabinetstandpunt van 7 december 2007, naar aanleiding van het rapport *Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht,* is aangegeven dat het principieel gewenst is dat een beroepsgroep bijdraagt aan de kosten van zijn eigen tuchtrechtspraak, omdat het tuchtrecht het goed functioneren van de beroepsgroepen ten goede komt en dat primair in het belang van de beroepsgroep zelf is. Als uitgangspunt is toen genomen dat in beginsel de kosten van de tuchtprocedures in eerste aanleg voor rekening zouden moeten komen van de beroepsgroep. Het laten betalen van de tuchtrechtspraak door de beroepsgroep is een duidelijke prikkel om door (preventief) kwaliteitsbeleid, een goede klachtenregeling en goed

toezicht het aantal te behandelen zaken laag te houden. Daarbij werd aangegeven dat maatwerk mogelijk moet zijn en dat het betrokken beleidsverantwoordelijke ministerie hierin zijn eigen afweging maakt. Er kunnen, aldus het kabinetsstandpunt, redenen zijn waarom een ministerie zelf alle kosten voor tuchtrecht blijft betalen, bijvoorbeeld omdat een publiekrechtelijke beroepsorganisatie, waaraan de kosten kunnen worden doorberekend en die deze vervolgens over de leden omslaat, ontbreekt. Maar ook redenen als de omvang en (mate van homogene) samenstelling van de beroepsgroep, de mate van ondernemerschap, de mate van profijt en aantallen tuchtzaken kunnen in die afweging worden meegenomen.[2] Deze overwegingen kunnen er dus toe leiden dat ten aanzien van verschillende beroepsgroepen andere keuzes gerechtvaardigd zijn, bijvoorbeeld bij de juridische beroepen ten opzichte van de BIG-geregistreerden, waaronder specialisten. Dit ook in antwoord op de vragen hierover van de leden van de fracties van de SP, D66 en het CDA.

Zoals hierboven reeds aangegeven vormt het profijtbeginsel en het beginsel «veroorzaker betaalt» niet alleen de grondslag voor de doorberekening van toezichtskosten, maar ook die van de doorberekening van de kosten van wettelijk geregeld tuchtrecht. In het verlengde van het genoemde kabinetsstandpunt uit 2007 komen de kosten van de eerste aanleg met dit wetsvoorstel zodoende volledig voor rekening van de advocatuur, het notariaat en de gerechtsdeurwaarders. Ten aanzien van de kosten voor het hoger beroep is in het regeerakkoord Rutte I en het gedoogakkoord VVD-CDA-PVV – in afwijking van het kabinetsstandpunt 2007 – de keuze gemaakt deze kosten eveneens bij de beroepsgroepen in rekening te brengen. Er is geen principiële reden om bij de financiering van tuchtrechtspraak onderscheid te maken tussen de procedure in eerste aanleg en het hoger beroep. Dit onderscheid is zodoende in dit wetsvoorstel verlaten.

Het blijft een wettelijke taak voor de overheid om de tuchtcolleges in stand te houden. Daaraan verandert niets. De Staat zal de hierbij gemaakte kosten vervolgens via de beroepsorganisaties in rekening brengen bij de onderscheiden beroepsgroepen. Er ontstaat dus geen (financierings)relatie tussen de beroepsbeoefenaren en tuchtcolleges, laat staan de leden van de rechterlijke macht. Door deze financieringssystematiek wordt iedere schijn van afhankelijkheid van de tuchtcolleges ten opzichte van de beroepsgroepen vermeden. Meer in het bijzonder en in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de SP, de PvdA en D66, ziet de regering geen risico's voor de afhankelijkheid van de leden van de rechterlijke macht als gevolg van het feit dat de kosten worden doorberekend aan de beroepsgroepen. Deze rechtsprekende professionals zijn in de uitoefening van hun functie onafhankelijk en onpartijdig. Daaraan doet de gekozen financieringssystematiek niets af. Hun onafhankelijke positie is met de bepalingen in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren wettelijk geborgd.

3. Ongelijkheid in doorberekenen kosten van toezicht en tuchtrechtspraak

Op de vraag van de leden van de fracties van het CDA, D66 en de SP waarom aan de juridische beroepen, dus de advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders, op grond van dit wetsvoorstel wel de kosten van toezicht en tuchtrecht worden doorberekend en andere beroepsgroepen niet, is in het voorgaande al ingegaan. De leden van de CDA-fractie vragen in dat kader ook waarom de regering bij de doorberekening van de kosten van toezicht en tuchtrecht, mede in het licht van de aard van de verschil-

[2] Kamerstukken II 2007/08, 29 279, 61

lende werkzaamheden en de omvang van de verschillende juridische beroepen geen onderscheid maakt tussen de advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders. De doorberekening van de kosten van het toezicht aan gerechtsdeurwaarders en notarissen is op basis van het eerder uiteengezette profijtbeginsel en de toets aan het rapport Maat houden 2014, naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd. Dit wordt nog eens onderstreept door het gegeven dat de kosten van het toezicht op advocaten sinds jaar en dag al volledig door de eigen beroepsgroep worden gedragen. Ook de doorberekening van de kosten van het tuchtrecht doorstaat naar het oordeel van de regering deze toets. De gevolgen van de doorberekening voor notarissen en gerechtsdeurwaarders ontlopen elkaar niet veel. Voor de advocatuur is de impact van dit wetsvoorstel geringer; de kosten van toezicht en een deel van het tuchtrecht worden immers al zelf betaald. De regering is bekend met de door de leden van de CDA-fractie aangehaalde verschillen tussen de beroepsgroepen. Deze verschillen (bijvoorbeeld in de aard van de werkzaamheden) rechtvaardigen naar het oordeel van de regering evenwel niet dat de ene beroepsgroep voor wat betreft de doorberekening van de kosten van toezicht en tuchtrecht in een bijzondere uitzonderingspositie zou komen te verkeren ten opzichte van de andere genoemde beroepsgroepen. Daarin kiest de regering één lijn. Met dit wetsvoorstel worden de drie juridische beroepsgroepen gelijk behandeld voor zover het de mate betreft waarin zij zelf moeten bijdragen aan de kosten van toezicht en tuchtrecht.

Op de vraag van de fracties van SP en D66 naar de rechtvaardiging van het feit dat de advocaten de kosten voor het Wwft-toezicht zelf betalen, antwoord ik dat bij de behandeling van de Wet positionering en toezicht advocatuur uiteindelijk, in samenspraak met de advocatuur, is besloten dat de dekens het integraal toezicht op advocaten uitoefenen, inclusief het Wwft-toezicht.[3] Het toezicht door de dekens wordt vanouds door de NOvA zelf bekostigd. Het is overigens niet zo dat voor alle andere instellingen onder de Wwft geldt dat de kosten die zijn verbonden aan het toezicht op de naleving van de Wwft door de Staat worden betaald. In de Wijzigingswet financiële markten 2016 is een grondslag voor doorberekening van de kosten van het Wwft-toezicht op kansspelaanbieders opgenomen. De hieruit voortvloeiende wijziging van artikel 33e van de Wet op de kansspelen is op 1 april 2016 in werking getreden.

4. Welke kosten mogen worden doorberekend?

De leden van de fracties van CDA, SP en D66 vragen hoe het voorgestelde artikel 46a van de Advocatenwet zich verhoudt tot het voorgestelde artikel 60, derde lid, van die wet. Het wetsvoorstel heeft tot doel de kosten die betrekking hebben op het toezicht en het tuchtrecht ten laste van de juridische beroepsgroepen te laten komen. Aangezien de advocatuur reeds de kosten van het toezicht voor zijn rekening neemt, wordt met het onderhavige wetsvoorstel de Advocatenwet zodanig gewijzigd dat ook de kosten van het tuchtrecht volledig voor rekening van de advocatuur komen. Dit houdt in dat de kosten die geen betrekking hebben op het toezicht en tuchtrecht voor rekening van de Staat komen. In artikel 46a, eerste lid, wordt bepaald dat de kosten die samenhangen met de tuchtrechtspraak en voor rekening komen van de Staat, door de NOvA moeten worden vergoed aan de Staat. In artikel 60, derde lid, wordt vervolgens genoemd wat van de Staat voor rekening komt. Deze regel is niet nieuw. Omdat de raden en het Hof van discipline van oudsher ook een meer bestuursrechterlijke functie vervullen, zijn deze taken uitgezonderd van de bekostiging van het tuchtrecht. Het gaat hierbij om de

[3] Kamerstukken II, 2013/14, 32 382, nr. 18, p. 11–12.

bevoegdheden van de raad van discipline genoemd in de artikelen 8e, eerste lid, 9k, eerste lid, en afdeling 4b, alsmede die van het Hof van discipline genoemd in de artikelen 5, tweede lid, 9, vierde lid, 9aa, vijfde en achtste lid, 9j, zevende lid, 13, derde lid, 36c, 45c en paragraaf 4a van de Advocatenwet. Aan de tuchtcolleges zal worden gevraagd hun kosten zodanig te expliciteren dat de kosten die verband houden met de uitoefening van bovengenoemde bevoegdheden niet worden doorbelast aan de NOvA.

De leden van de PvdA-fractie en de fractie van D66 verzoeken de regering te beargumenteren waarom bij de kostenveroordeling in het tuchtrecht, anders dan bij kostenveroordelingen in het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht, tot uitgangspunt is genomen dat deze veroordeling niet beperkt is tot de kosten van de wederpartij en dat hierin tevens de kosten van tuchtrechtelijk geding zelf worden opgenomen. De mogelijkheid voor de tuchtrechter om de tuchtrechtelijk veroordeelde beroepsbeoefenaren ook te veroordelen tot een vergoeding van de kosten die ten behoeve van een tuchtzaak zijn gemaakt, bestaat in het geval van de advocatuur nu al met artikel 48, zesde lid, van de Advocatenwet. Die mogelijkheid is ingevoerd met de Wet positie en toezicht advocatuur en houdt verband met het beginsel «veroorzaker betaalt». Deze veroordeling zorgt er voor dat de kosten die verband houden met de tuchtzaak niet (volledig) terecht komen bij de beroepsgroep als geheel, maar geeft de mogelijkheid dat de kosten worden gedragen door de beroepsbeoefenaar die de aanleiding gaf tot het tuchtrechtelijk ingrijpen. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid van de tuchtrechter, die bij zijn afweging alle omstandigheden van het geval kan betrekken, waaronder de persoonlijke situatie (ook financieel) van de betreffende beroepsbeoefenaar. Inmiddels hebben het Hof en de raden van discipline in een richtlijn uitgangspunten vastgelegd die Hof en raden van discipline in acht nemen bij het opleggen van kostenveroordelingen.[4]

5. Innen griffierecht en niet-ontvankelijkverklaring wanneer griffierecht niet is betaald

De leden van de fracties van CDA, SP, PvdA en D66 vragen in te gaan op de door de NOvA ingebrachte bezwaren tegen de regeling voor het inning van griffierecht, waarbij diens kritiek zich tevens richt op de reeds bestaande procedure voor inning van het griffierecht door de deken in eerste aanleg. Door deze fracties wordt de vraag gesteld waarom de inning van het griffierecht in het onderhavige wetsvoorstel voor notarissen en gerechtsdeurwaarders anders is geregeld.

Een klacht tegen een advocaat moet op grond van artikel 46c Advocatenwet worden ingediend bij de deken. Een klacht komt pas bij de raad van discipline als deze daar door de deken ter kennis wordt gebracht. Alvorens hij dit doet, doet hij onderzoek en kijkt hij of een minnelijke schikking tussen klager en advocaat mogelijk is. Door de advocatuur en de tuchtrechter voor de advocaten wordt aan deze rol/functie van de deken veel waarde gehecht. Met de inwerkingtreding van de Wet positie en toezicht advocatuur op 1 januari 2015 is het heffen van een griffierecht voor aanvang van de tuchtrechtelijke procedure bij de raad van discipline ingevoerd. De advocatuur en de raden van discipline hebben zich er bij de behandeling van de Wet positie en toezicht advocatuur hard voor gemaakt dat geen rechtstreeks klachtrecht bij de raad voor discipline werd geïntroduceerd.[5] Door de onderzoekende en bemiddelende rol van de

---

[4] http://www.raadvandiscipline.nl/admin_assets/content/content_files/public/Tijdelijke-Richtlijn-Kostenveroordeling-Hof-en-Raden-van-Discipline.pdf
[5] Kamerstukken II 2012/13, 32 382, nr. 13, p. 20.

deken worden klachten die zich naar hun aard niet lenen voor beoordeling door de tuchtrechter doorgaans vroegtijdig opgelost. Omdat een klacht door een klager niet rechtstreeks bij de raad van discipline kan worden ingediend, maar altijd via de deken loopt, is het logisch dat de inning van het griffierecht ook via de deken verloopt. De deken heeft de bevoegdheid de klacht niet ter kennis te brengen van de raad van discipline wanneer het griffierecht niet is betaald. Dit is vooral van belang om te voorkomen dat een klager van de deken blijft verlangen dat hij de klacht aan de tuchtrechter ter kennis brengt. De regering volgt de stelling niet dat het een probleem is dat de klacht dan nog steeds blijft bestaan en niet formeel kan worden afgedaan. De rol van deken brengt mee dat het bij het merendeel van de klachten tegen advocaten niet komt tot een tuchtrechtelijk oordeel. De meeste klachten worden in de praktijk al door de deken in de fase van onderzoek afgedaan, bijvoorbeeld omdat bemiddeling succes heeft, door verwijzing naar een geschillenregeling of omdat de deken de klager ervan weet te overtuigen dat de klacht geen kans van slagen heeft. Deze rol van de deken en de belangrijke zeefwerking die hiervan uitgaat, verandert niet door dit wetsvoorstel. Ook bij de huidige regeling voor de minnelijke schikking hoeft de klacht niet formeel door de klager te worden ingetrokken. Artikel 46d, tweede lid, bepaalt dat, indien een minnelijke schikking mogelijk blijkt, deze op schrift wordt gesteld en door de klager, de advocaat tegen wie de klacht is ingediend en de deken wordt ondertekend. Door een aldus vastgestelde minnelijke schikking vervalt de bevoegdheid van de klager om de terkennisbrenging van de klacht aan de raad van discipline te verlangen. Dit laat onverlet dat niet is uitgesloten dat op basis van ervaringen met de nieuwe regeling blijkt van zekere uitvoeringsknelpunten. Zoals tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel is toegezegd, zal in overleg met de NOvA en de raden van discipline de tuchtprocedure van de advocatuur hiernaar worden gekeken.

De kanttekening die door de leden van de fracties van SP en D66 wordt gemaakt bij de het voorgestelde artikel I, onderdeel I, waarin artikel 57 van de Advocatenwet wordt gewijzigd is begrijpelijk. Het klopt dat door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 46e ook in hoger beroep het griffierecht door de deken zal moeten worden geënd. Hierin is bij nadere beschouwing geen rol weg gelegd voor de deken, nu de klager, na behandeling van de zaak door de raad van discipline, zelf rechtstreeks hoger beroep kan instellen bij het Hof van discipline. Bij een eerstvolgende gelegenheid kan dit, mede afhankelijk van de uitkomst van het hiervoor genoemde overleg, worden hersteld.

Omdat het tuchtrecht voor notarissen en gerechtsdeurwaarders wel uitgaat van rechtstreekse indiening van een klacht bij de tuchtrechter ligt de inning van het griffierecht daar anders. Er is daar immers geen figuur zoals de deken.

Op de vraag van de leden van de fracties van PvdA en D66 of de regering voldoende vertrouwen heeft in de rol van de beroepsorganisaties bij serieuze klachten van klagers die onvoldoende middelen hebben om het griffierecht te voldoen, antwoord ik dat ik er van overtuigd ben dat de beroepsorganisaties bij dergelijke klachten de rol van klager zullen overnemen. Voor alle drie de beroepsorganisaties geldt dat zij de zorg voor goede beroepsuitoefening tot taak hebben. Mede in het licht van het belang van het vertrouwen in de beroepsgroep en het waarborgen van het maatschappelijk draagvlak van de bijzondere wettelijke positie van het beroep, ligt hier ook een rechtstreeks belang voor deze beroepsorganisaties. Daarbij past ook dat zij klachten tegen beroepsbeoefenaren waar een groot belang mee wordt gediend voorleggen aan de tuchtrechter, zodat de functie van het tuchtrecht voor het belang van de goede

beroepsuitoefening volledig tot zijn recht kan komen. Het BFT kan deze rol, voor zover het notarissen en gerechtsdeurwaarders betreft, als externe toezichthouder nog aanvullen.

6. Wel of geen verordening?

De leden van de fracties van CDA, SP en D66 verzoeken de regering toe te lichten waarom in het wetsvoorstel verschillende bevoegdheidsbepalingen voor de beroepsorganisaties zijn opgenomen om nadere regels te stellen over het doorberekenen van kosten. De door de fracties geconstateerde verschillen zijn het gevolg van een wijziging van het voorstel ten gevolge van een door de Tweede Kamer aanvaard amendement. Dit betreft het gewijzigd amendement van het lid Recourt ter vervanging van dat gedrukt onder nummer 9.[6] Hoewel de toelichting bij het amendement hier geen uitsluitsel over geeft, is voorstelbaar dat het de bedoeling van de indiener was om géén delegatiemogelijkheid te willen opnemen in de bevoegdheid tot het stellen van regels die een financiële plicht aan de leden van de beroepsorganisatie opleggen.

7. Verwijzing naar een niet bestaand artikel

De constatering van de fracties van de SP en D66 dat er een verschrijving in het wetsvoorstel zit met de verwijzing in artikel I, onderdeel E naar artikel 87 is juist. Dit wordt hersteld met een nota van wijziging bij het voorstel tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen (Kamerstukken 33 861). Dit wetsvoorstel is thans nog aanhangig bij de Tweede Kamer.

8. Inwerkingtreding

Op de vraag van de leden van de fracties van de SP en D66 of er met het moment van de inwerkingtreding rekening wordt gehouden met de begrotingscyclus van de betrokken beroepsorganisaties, antwoord ik dat bij het doorbelasten van de betreffende kosten voorafgaand aan een boekjaar een begroting wordt ingediend door de tuchtcolleges en het BFT. Deze begrotingen worden voorafgaand aan het betreffende jaar door de Minister vastgesteld. De beroepsgroepen weten derhalve voorgaand aan het betreffende jaar welke kosten zullen worden doorbelast en kunnen daar rekening mee houden in hun eigen financiële cyclus. In aanloop naar de inwerkingtreding van deze wet zal ik de beroepsorganisaties zo vroeg mogelijk inzicht verschaffen in de kosten van de tuchtcolleges en het BFT. De orde van grootte van de door te belasten bedragen is overigens nu reeds bekend. Deze bedragen staan opgenomen in de financiële paragraaf bij de memorie van toelichting.

9. Positionering van de colleges belast met de tuchtrechtspraak

De leden van de fracties van de SP en D66 vragen hoe de Minister een goede positionering van de colleges belast met de tuchtrechtspraak voor de advocatuur voor zich ziet. Ik merk te dien aanzien op dat dit wetsvoorstel de huidige positionering van de tuchtcolleges niet wijzigt. De tuchtcolleges zijn en blijven onafhankelijk van zowel de regering als de beroepsgroepen en blijven bestaan uit leden van de rechterlijke macht en leden van de beroepsgroep. De onafhankelijkheid en de deskundigheid van de tuchtcolleges is daarmee gewaarborgd.

---

[6] Kamerstukken II 2015/16, 34 145, nr. 20.

10. Garantiefonds

Tenslotte ga ik in op vragen van de leden van de fracties van de SP, D66 en het CDA over de suggestie van de KNB een garantiefonds in te richten, waaruit de kosten van toezicht en tuchtrecht en de kosten voor «zwevende protocollen» kunnen worden betaald. Deze leden geven in overweging een soortgelijke regeling voor gerechtsdeurwaarders te bezien. Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer – de leden van de SP-fractie refereren daaraan – heb ik mijn steun voor een dergelijk fonds reeds uitgesproken. De regering onderschrijft de stelling van de KNB dat zo'n fonds helpt om de notariële dienstverlening ook in de toekomst te kunnen garanderen en op peil te houden. Daarover heb ik gesproken met de KNB en dat gesprek zal ik voortzetten. De constructie, taak en omvang van zo'n garantiefonds, de financiering, het draagvlak bij de leden van de KNB en de noodzakelijkheid van een door de KNB gewenste wettelijke grondslag zijn voorbeelden van onderwerpen die bij de gesprekken met de KNB hierover aan de orde komen. De KNB heeft daarbij aangegeven de uitkomst van de behandeling van dit wetsvoorstel af te willen wachten, alvorens verdere stappen te ondernemen. Zijdens de regering wordt de noodzakelijke voortgang op dit punt niet uit het oog verloren. Ook heeft de regering hierover reeds oriënterend contact gelegd met de KBvG.

Van de noodzakelijkheid van een wettelijke grondslag voor het garantiefonds is de regering op voorhand nog niet overtuigd. De regering is van oordeel dat de instelling van een garantiefonds in eerste instantie aan de KNB is. De KNB is een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheden en heeft als primaire taak de bevordering van de goede beroepsuitoefening van haar leden. Met onder meer de instelling van een garantiefonds kan de KNB aan deze taak uitvoering geven. Naar het oordeel van de regering moeten er zwaarwegende argumenten zijn om te komen tot wettelijke regulering van onderwerpen die ook door de beroepsgroep zelf zouden kunnen worden geregeld. Anders zou de wetgever daarmee immers de positie van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie uithollen. Dat acht de regering ongewenst.
Of er binnen de beroepsgroep voldoende steun is voor de desbetreffende regulering moet nog blijken. Twijfel hieromtrent is geen reden om op voorhand tot wettelijke regulering te besluiten.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur